Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

34 426

Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN[1]

Vastgesteld 6 december 2016

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016. Deze leden erkennen het belang van het moderniseren van het wettelijke kader voor het beheer, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk en waarderen daarom de inspanningen van de Minister en zijn ministerie om dit te realiseren. Over het voorliggende voorstel hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen.
De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016. Deze leden hebben hierover nog de volgende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd dat de regering naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamerfractie van D66 in de wet heeft verankerd dat bij nieuwe beleidsvoorstellen voortaan niet alleen de financiële onderbouwing, maar ook de toelichting op de doeltreffendheid en doelmatigheid op grond van artikel 3.1 moet worden meegeleverd. Het is deze leden echter onduidelijk wat de regering exact gaat doen om ervoor te zorgen dat dit in de praktijk ook daadwerkelijk betekenis krijgt.

---

[1] Samenstelling:
Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (*voorzitter*), Hoekstra (CDA) (*vice-voorzitter*), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Overbeek (SP)

kst-34426-B
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Op welke wijze zal het vereiste van een toelichting op de doeltreffendheid en doelmatigheid bij nieuwe beleidsvoorstellen concreet vertaald worden in het toezicht van de Minister? Gaat de regering de exacte invulling van artikel 3.1 verder uitwerken in lagere regelgeving?

Dankzij het amendement Vermue-Koolmees[2] kan de Algemene Rekenkamer al bij een meerderheidsbelang van de Staat van meer dan 50% onderzoek doen bij staatsdeelnemingen en dochters daarvan. In het oorspronkelijke voorstel zou de Algemene Rekenkamer alleen onderzoek mogen doen naar staatsdeelnemingen waarvan het Rijk minstens 95% van de aandelen in het bezit heeft en naar dochters die 100% in handen van de staatsdeelneming zijn. De gewijzigde percentages komen overeen met de percentages die vaak opgaan voor de lokale rekenkamers en hun bevoegdheden.

Recentelijk heeft de regering het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2015 aan de Tweede Kamer gestuurd[3]. In dit verslag wordt een overzicht van de staatsdeelnemingen gegeven. Voor een aantal staatsdeelnemingen geldt dat andere overheidsinstanties medeaandeelhouder zijn, maar ook geldt dat voor een aantal staatsdeelnemingen private partijen medeaandeelhouder zijn. Kan de Minister toelichten hoe hij tegen deze uitbreiding van de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aankijkt? Heeft de Minister onderzoek gedaan naar de opvattingen van de betreffende private partijen over de (gewijzigde) onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer?

De Comptabiliteitswet geeft de Algemene Rekenkamer expliciet niet de bevoegdheid onderzoek te doen bij provincies, gemeenten, waterschappen, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, openbare lichamen voor beroep en bedrijf, financiële ondernemingen en elektronisch geld instellingen, bedoeld in de Wet op het financieel toezicht en de Wet financiële markten BES, en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen met uitzondering van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen. Heeft de regering onderzoek gedaan naar de effectiviteit en wenselijkheid van een dergelijk systeem van gedecentraliseerde bevoegdheden bij onderzoeken naar publieke middelen? Zo ja, wat was de conclusie? Zo nee, onderschrijft zij dan de wenselijkheid om dit alsnog te doen?

Gelet op de bevoegdheden uit de Comptabiliteitswet is het voor de Algemene Rekenkamer mogelijk om te onderzoeken hoe een betrokken Minister zijn rol als aandeelhouder heeft vervuld en hoe hij het beleid ten aanzien van de deelneming heeft gevoerd. In het verlengde hiervan, vragen de leden van de fractie van D66 of de regering enig onderzoek naar het toezicht van staatsdeelnemingen door de Staat in haar rol als aandeelhouder heeft gedaan? Kan de regering toelichten op welke wijze dit wetsvoorstel invloed heeft op de wijze waarop de Staat haar toezichthoudende rol als aandeelhouder in de toekomst gaat vervullen?

De leden van de fractie van D66 ondersteunen van harte de inspanningen van de regering om publieke gegevensbestanden als Open Data beschikbaar te stellen. In het bijzonder vragen zij de regering om toe te zeggen dat deze zo spoedig mogelijk ook op transactieniveau zullen worden aangeleverd, en dat de doelstelling op dit terrein hier en elders nadrukkelijk naar een wettelijke «ja, tenzij» basis verlegd zal worden. Onderschrijft de regering de wenselijkheid om te streven naar een

---

[2] Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 15
[3] Kamerstukken II 2016–2017, 28 165, nr. 256

nationale informatie infrastructuur, zoals die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk tot stand is gekomen, met een instituut vergelijkbaar met het Engelse Open Data Institute in het hart daarvan?

Zowel de bepalingen met betrekking tot de onderzoeken naar publieke middelen buiten het Rijk als de bepalingen met betrekking tot de verplichting tot schatkistbankieren bevatten het begrip «(rechtspersoon met een) publieke taak». Uit de memorie van toelichting maken de leden van de fractie van D66 op dat een publieke taak een taak is «die een maatschappelijke of politieke relevantie kent en waarbij de overheid betrokken is bij het beleidsterrein waartoe de taak gerekend kan worden. Daarmee is een publieke taak te onderscheiden van een private taak.» Ook worden er twee voorbeelden genoemd (het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Groenfonds).

De formulering van het begrip «publieke taak» en de bijhorende toelichting zijn in de ogen van deze leden te algemeen van aard. De afbakening zou daarmee in de praktijk problematisch kunnen zijn. Kan de regering het begrip «publiek taak» uitgebreider toelichten?

Met een amendement van de leden Aukje de Vries en Vermue[4] wordt voorgesteld om de aanbieding van de begrotingstukken in de nieuwe Comptabiliteitswet wettelijk te verankeren op de derde dinsdag van september. De leden van de fractie van D66 vinden het belangrijk dat er ieder jaar voldoende tijd is om de begrotingen te behandelen. Kan de regering in dat verband de beoogde werking van artikel 2.23 van het gewijzigd voorstel van wet toelichten? Biedt het geamendeerde wetsvoorstel nu de mogelijkheid om de voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten op een eerdere datum in te dienen (bijvoorbeeld vanwege het knellende tijdschema van het Europees semester)? Acht de regering het wenselijk om de indieningsdata van de voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten desgewenst te kunnen vervroegen?

De aangenomen motie van het lid Vermue c.s[5]. over een onderzoek ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal verzoekt de regering een onderzoek in te stellen ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren, en de Tweede Kamer hier vóór maart 2017 over te informeren. Kan de regering toezeggen de conclusies van het verzochte onderzoek ook met deze Kamer te zullen delen?

De Eerste Kamer heeft weliswaar het budgetrecht, waarmee de Eerste en Tweede Kamer het recht hebben om samen met de regering zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen, maar dit recht is niet van toepassing op de premiesectoren, omdat de inkomsten en uitgaven van deze sectoren niet in begrotingswetten worden vastgelegd. Voorbeelden van (gedeeltelijke) premiesectoren zijn de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. De leden van de fractie van D66 merken op dat zij zich zorgen maken dat de controlefunctie van deze Kamer met betrekking tot het optreden van de regering in de premiesectoren wordt ondermijnd, niettegenstaande de grote omvang van de daarmee gemoeid zijnde middelen.

De leden van de fractie van D66 vragen aandacht van de regering voor een verdere verfijning en verbetering in het opstellen van een jaarlijkse

---

[4] Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 11
[5] Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 19

Staatsbalans, bij voorkeur op basis van de IPSAS-principes. Een dergelijke exercitie biedt ook de mogelijkheid om een geïntegreerd overzicht te bieden van de risico's waaraan de rijksoverheid is blootgesteld, in het bijzonder de risico's die voortvloeien uit versterkte garanties. De CBS overheidsbalans kan daarvoor het vertrekpunt opleveren, maar niet alle informatie daarin verwerkt is gecontroleerde informatie. Zou de regering willen streven naar een correcte, heldere en goed toegankelijke vormgeving van dit instrument, die voorzien wordt van een jaarlijks commentaar harerzijds? Zou zij kunnen aanduiden hoe zij in dat kader de risico's van overheidsgaranties zou willen kwantificeren?

De leden van de fractie van D66 spreken nogmaals hun waardering uit voor alle in het kader van deze herziening verrichte inspanningen. Wel betreuren zij het dat de discussie over de mogelijke vervanging van het vigerende kasstelsel door een baten en lasten stelsel niet tijdig tot een afronding is gekomen en niet meer in de herziening meegenomen kon worden. Nederland neemt hierdoor een internationale uitzonderingspositie in die onder EPSAS onhoudbaar zal kunnen blijken te zijn. Graag gaan deze leden ervan uit dat de regering ook de Eerste Kamer zal informeren over de uitkomsten van het thans hiernaar lopende onderzoek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De modernisering die met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd komt tot uitdrukking doordat in de Comptabiliteitswet 2016 globalere voorschriften worden gehanteerd en de uitwerking van een aantal onderwerpen in (nadere) regelgeving wordt geregeld. Kan de regering aangeven hoe de Staten-Generaal worden betrokken bij deze nadere regelgeving?

Met ingang van de begrotingen 2013 is de begrotingssystematiek van «Verantwoord Begroten» rijksbreed ingevoerd, dit ter vervanging van de eerder geïntroduceerde systematiek van «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording». Kan de regering een appreciatie van «Verantwoord Begroten» geven? En kan de regering aangeven op welke wijze «Verantwoord Begroten» in het voorliggende wetsvoorstel is uitgewerkt?

De lagere overheden hebben wettelijke taken die via het Rijk middels het provinciefonds en gemeentefonds worden gefinancierd en waarbij er geen sprake is van oormerking. Deze leden constateren dat de verantwoording van de bestede middelen aan genoemde taken ten opzichte van hetgeen daarvoor middels het provinciefonds en het gemeentefonds in termen van frequentie en transparantie te wensen over laat. Dit is met de recente decentralisaties nog urgenter geworden. Deelt de regering deze zienswijze? Ziet de regering mogelijkheden om, met behoud van ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, deze informatievoorziening richting burgers te verbeteren? Is het wenselijk dat hiertoe een landelijk geldend informatieprotocol wordt ontwikkeld, waarmee de relatie tussen de allocaties in het provinciefonds respectievelijk het gemeentefonds en de feitelijke bestedingen op jaarbasis inzichtelijk wordt gemaakt?

In de Tweede Kamer is de motie Vermue[6] aangenomen, waarin wordt gesteld dat zowel de Staten-Generaal als de Algemene Rekenkamer minder bevoegdheden hebben bij premiegefinancierde uitgaven dan bij belastinggefinancierde uitgaven en de regering wordt opgeroepen een onderzoek te doen ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle

[6] Kamerstukken II 2016–2017, 34 426, nr. 19

op de rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren. Kan de regering aangeven dat het genoemde onderzoek vóór maart 2017 gereed is en dat de uitkomsten daarvan aan de beide kamers van de Staten-Generaal ter beschikking wordt gesteld?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de memorie van antwoord binnen vier weken aan de Eerste Kamer toe te zenden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
De Grave

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren